

University of Groningen

“Het is ook nooit goed of het deugt niet”

Jans, Jan

Published in:

Sociaal Economische wetgeving: Tijdschrift voor Europees en economisch recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Jans, J. (2015). “Het is ook nooit goed of het deugt niet”. *Sociaal Economische wetgeving: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2015(5), 219.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

“Het is ook nooit goed of het deugt niet”

Zo zouden we in het kort de ‘Boxtel-doctrine’ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen omschrijven. Deze doctrine komt op het volgende neer. Wanneer een bestuursorgaan een besluit neemt dat in strijd komt met een rechtstreeks werkende richtlijnbeeping, dan wordt het besluit vernietigd. Logisch. Maar wanneer datzelfde bestuursorgaan ambtshalve bij de besluitvorming deze rechtstreeks werkende richtlijnbeeping toepast, dan loopt het bestuursorgaan het risico - met name in een meerpartijenverhouding - dat ook dit besluit wordt vernietigd, omdat nu eenmaal een niet-omgezette richtlijnbeeping niet aan een particulier kan worden tegengeworpen. In meerpartijenverhoudingen is nu eenmaal de winst voor de een, verlies voor de ander. In het jargon van Europees bestuursrecht-beoefenaren: een richtlijnbeeping heeft geen omgekeerde verticale werking. De spagaat is duidelijk: het pro-actieve bestuursorgaan dat ‘nat gaan’ voor de rechter wil verhinderen en ‘dus’ dan maar liever het rechtstreeks werkende Unierecht in de bestuurlijke fase toepast, wordt afgestraft wanneer daarover beklag wordt gedaan bij de bestuursrechter.

Deze doctrine heeft haar naam te danken aan een uitspraak die zich in Boxtel afspeelde (ECLI:NL:RVS:2005:AU7583). Het college van burgemeesters en wethouders had een milieuvergunning geweigerd voor een varkens- en rundveehouderij. De weigering was ingegeven door de toename van de ammoniakdepositie op een ‘Habitatrichtlijngebied’. Op deze wijze werd voorkomen dat in strijd zou worden gehandeld met de Habitatrichtlijn, Echter, de nationale wetgeving bood geen ruimte om de gevraagde vergunning te weigeren. Met betrekking tot de vraag of de weigering dan niet kan worden gebaseerd op de Habitatrichtlijn overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar de bekende ‘geen horizontale werking rechtspraak’ *Marshall* en *Faccini Dori* ‘dat een richtlijn uit zichzelf aan particulieren geen verplichtingen kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen [...] Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich hiertegen.’

Op de benadering van de Afdeling bestuursrechtspraak is in de loop der jaren nogal wat kritiek geleverd. Kritiek die in het fraaie proefschrift *The Costanzo Obligation* van Maartje Verhoeven kernachtig is samengevat. Sinds enige tijd kan men zich echter afvragen of de benadering door de Afdeling bestuursrechtspraak, gelet op de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Salzburger Flughafen* (ECLI:EU:C:2013:203) door het Hof van Justitie ten grave is gedragen. Die zaak handelde over de situatie waarin de Oostenrijkse wetgever te lage drempelwaardes had vastgesteld die niet strookten de Milieueffectbeoordelingsrichtlijn. Moet nu het bevoegde Oostenrijkse bestuursorgaan desalniettemin verzekeren dat een milieueffectbeoordeling wordt uitgevoerd ook al is dat belastend voor de “particulier” die een project wil uitvoeren? *Salzburger Flughafen*, de “particulier” in kwestie, had dit betwist met een beroep op het *Wells*-arrest (ECLI:EU:C:2004:12). In *Salzburger Flughafen* oordeelde het Hof echter dat indien wordt vastgesteld dat een milieueffectbeoordeling noodzakelijk is, *Salzburger Flughafen* als gebruiker van de betrokken terreinen de gevolgen van een dergelijke beslissing maar moet dragen. Let wel, het gaat in deze zaak om een situatie waar het nationale recht geen milieueffectbeoordelingsplicht kent en waar het Hof desalniettemin tot het oordeel kwam dat het bevoegde bestuursorgaan verplicht is om de rechtstreeks werkende richtlijnbeeping toe te passen en er voor dient te zorgen dat zo nodig een milieueffectbeoordeling wordt uitgevoerd. Uit deze zaak kan naar mijn opvatting worden afgeleid dat het Hof pas problemen heeft met de horizontale effecten van niet-correct geïmplementeerde richtlijnbeeping en eventuele negatieve

effecten voor particulieren, als het gaat om richtlijnbeoordelingen die beogen verplichtingen voor *particulieren* in het leven te roepen en niet wanneer het gaat om richtlijnbeoordelingen die juist verplichtingen van de *overheid* betreffen.

Bij het afwerken van mijn steeds hoger wordende stapel achterstallige jurisprudentie viel mijn oog op een uitspraak van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2014:2120) die bij mij de vraag oproep of de Afdeling niet inmiddels zelf afstand heeft genomen van haar eerdere rechtspraak. De zaak waar het omging betrof art. 7 van de IPPC-richtlijn. De bepaling verlangt een gecoördineerde aanpak van milieuvergunningen. In dit concrete geval voorzag de Nederlandse wetgeving niet in de door de richtlijn vereiste coördinatie, waardoor de Afdeling genoodzaakt was om zich af te vragen of art. 7 wellicht rechtstreeks werkend was. Het antwoord luidde bevestigend. Artikel 7 legt de lidstaten weliswaar geen welbepaalde coördinatiemethode op, maar dit neemt niet weg dat de verplichting nauwkeurig en onvoorwaardelijk is en dat een rechtstreeks beroep op deze bepaling mogelijk is. En de negatieve gevolgen voor de “particulier” die het gevolg zijn van het nemen van een nieuw besluit, maar nu gecoördineerd? De Afdeling overweegt “dat negatieve gevolgen die hieruit zouden kunnen voortvloeien voor vergunninghouder in het licht van vaste rechtspraak van het Hof van Justitie geoorloofd zijn, nu deze louter zouden voortvloeien uit de coördinatieverplichting die op grond van artikel 7 van de IPPC-richtlijn op het college rust (zie het arrest van 7 januari 2004, C-201/02, Wells, punt 57).”

Het einde van de Baxtel-doctrine? Het lijkt er wel op, maar waarom dan dit niet met zoveel woorden gezegd? Kortom: de tijd zal het leren.

J.H. Jans